

Pactos sociales en la Argentina: las experiencias de concertación social desde mediados del siglo XX*

Fecha de recepción: 24-07-2018

Fecha de aceptación: 28-10-2018

Enzo Benes** y María Silvana Gurrera***

Introducción

Existe un amplio consenso respecto de que los pactos sociales siguen vigentes dentro del repertorio de esquemas de diálogo a los que apelan los gobiernos nacionales para vincularse con los actores sociales en circunstancias de crisis o desajustes macroeconómicos. Ello debido a que, desde la época de posguerra, siguen dando pruebas de su capacidad de canalización y resolución de conflictos en contextos diversos y en función de la implementación coordinada de políticas de diferente orientación, que comprenden desde medidas anti-inflacionarias hasta reformas estructurales, laborales y de la seguridad social. No obstante, su viabilidad, lejos de estar garantizada de antemano por el diseño institucional, depende en gran medida de una adecuada evaluación sobre la presencia de condiciones necesarias para su implementación.

El interés por la celebración de pactos sociales entre el gobierno nacional, los sindicatos y los empresarios para consensuar políticas públicas ha sido recurrente en la Argentina. Cada intento de gobiernos y/o actores sociales por introducir en la agenda pública la necesidad de un proceso de concertación centralizado, ha alentado al ámbito académico a desempolvar viejos interrogantes sobre su dinámica y funcionamiento. En este trabajo se retoma uno de los más intrigantes: ¿Qué factores han dificultado la emergencia y viabilidad de los pactos sociales en nuestro país? El presente estudio se propone, entonces, describir y analizar comparativamente los pactos sociales que tuvieron lugar en la Argentina desde mediados del siglo pasado, a la luz del conocimiento teórico acumulado sobre este fenómeno en otras regiones y períodos.

El documento se estructura de la siguiente manera: en la primera sección definimos qué es un pacto

* Agradecemos muy especialmente a David Trajtemberg por sus valiosos comentarios y recomendaciones a lo largo del estudio. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) entre los días 2 y 5 de agosto de 2017 en la Universidad Torcuato Di Tella. Los contenidos y argumentos expresados en estas páginas son responsabilidad exclusiva de los autores.

** UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Docente de la cátedra Historia Organizacional del Sindicalismo Argentino, Ministerio de Producción y Trabajo. ebenes@trabajo.gob.ar.

*** Ministerio de Producción y Trabajo. mgurrera@trabajo.gob.ar

social, en qué se diferencia de otros esquemas de diálogo, cuáles son sus tipos ideales y qué criterios utiliza la literatura para categorizarlos. En la siguiente resumimos los requisitos generales que los pactos sociales suelen precisar para que su implementación sea viable. En la tercera sección retomamos la experiencia de los pactos sociales en Europa y América Latina. Luego, evaluamos y analizamos comparativamente el fenómeno de la concertación social en la Argentina desde mediados del siglo veinte en adelante. En la última sección, presentamos algunos de los principales argumentos ofrecidos por la literatura especializada para explicar el motivo por el cual la concertación social no ha contado con el apoyo suficiente por parte de los actores involucrados.

1. ¿Qué es un pacto social?

El pacto social es un esquema de diálogo social en el cual el gobierno y los actores sociales involucrados acuerdan la formulación conjunta y coordinada de políticas públicas sobre asuntos específicos y diversos, tales como la política de control de precios y salarios, de empleo, reformas laborales y/o modificaciones en materia de seguridad social, entre otros (Ahlquist, 2008; Pizzuto, 2006; Advagic et al., 2005, Fajertag y Pochet, 1997). Se caracteriza por desarrollarse dentro de un lapso de tiempo previamente establecido, por ser de carácter público, tener objetivos políticos concretos e involucrar el compromiso no legal de las partes (Molteni, 2007). La principal justificación para su aplicación radica en su potencial capacidad para crear instancias de canalización y resolución de conflictos en base a la convocatoria de los actores sociales para participar del diseño de políticas determinadas, a fin de promover el bienestar común (OIT, 2007).

Para ser considerado como pacto, un esquema de diálogo social debe cumplir con ciertos requisitos básicos, entre ellos: la formulación conjunta de la política pública, la existencia de un proceso de intercambio político entre las partes, la inclusión de al menos uno de los dos actores industriales¹, así también como de un grado razonable de autonomía y reciprocidad entre el Estado y los actores sociales.

Formulación conjunta de política pública: el acuerdo sobre la aplicación de un conjunto específico de políticas es un requisito para la emergencia de un pacto, ya que este suele representar una combinación entre las preferencias de política del gobierno y los actores sociales involucrados, lo que permite que las partes mantengan su compromiso con los objetivos definidos.

Proceso de intercambio político: los pactos suelen involucrar un esquema de beneficios mutuos en el cual los gobiernos logran legitimar su orientación de política a cambio de compensar a los actores sociales con prendas de negociación de su interés, las cuales pueden estar o no incluidas formalmente dentro de las áreas alcanzadas por el pacto.

Inclusión de los representantes del capital y/o el trabajo: dado que los acuerdos tienen efectos redistributivos e inciden sobre la relación de fuerzas entre el capital y trabajo, su legitimación por parte de las organizaciones representativas de los sectores empresariales y/o sindicales es prácticamente un prerequisite.

Razonable autonomía de las autoridades políticas y los actores sociales entre sí: la libertad de acción de los participantes es indispensable ya que, si el Estado se encontrará colonizado por los grupos de interés o, en el caso inverso, el comportamiento de estos últimos fuera dependiente del gobierno, se dificultaría la emergencia de un auténtico intercambio político entre las partes (Schmitter, 1974).

¹ La noción de “actores industriales” adoptada por este trabajo refiere, al igual que en la mayoría de los trabajos especializados en relaciones laborales y esquemas de diálogo social, a los grupos y organizaciones que representan los intereses del capital y el trabajo.

Asimismo, el pacto social se diferencia de la negociación colectiva u otras formas de diálogo, en cuanto al compromiso asumido por las partes de concordar y aprobar una serie de modificaciones – ya sea por vía legislativa o decretos del Poder Ejecutivo Nacional (incluidos los Decretos de Necesidad y Urgencia)- en las áreas de políticas públicas discutidas². También se distingue por tratarse de acuerdos a los que es más difícil arribar, dado el alto grado de consenso y buena voluntad que precisan por parte de los actores.

1.a) ¿Qué tipo de pactos sociales pueden emerger?

La literatura especializada reconoce dos tipos ideales de pactos sociales, diferentes en cuanto a sus objetivos, contexto y configuración, aunque igualmente exitosos en su aplicación³. Dado que suelen tener diferentes nombres y acepciones, aquí los llamaremos pactos distributivos y pactos productivistas⁴.

Cuadro N° 1. Tipos ideales de pactos sociales exitosos

	Tipo I. pactos distributivos	Tipo II. pactos productivistas
Desafío que enfrentan	Aumento del conflicto industrial en contextos de expansión económica y pleno empleo	Apertura del mercado y/o integración económica
Objetivo	Control de la inflación	Aumento de la productividad/competitividad
Compensación a los actores sociales	Expansión de la seguridad social	Participación en nuevos negocios generados por la apertura del mercado
Casos históricos	Acuerdos neo-corporativistas (Europa, décadas de los sesenta y setenta)	Acuerdos post-corporativistas (Europa. Décadas de los ochenta y noventa)
Institucionalidad del diálogo social	Alta	Baja
Fortaleza sindical	Alta	Baja
Áreas de negociación	Control de precios y salarios	Reforma laboral y flexibilización laboral

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse en el Cuadro 1, los pactos *distributivos* son esquemas de intercambio político en los que los actores sociales se comprometen, por ejemplo, a la moderación salarial y de precios, a

Todo pacto social es un esquema de diálogo social, pero no cualquier formato de diálogo social es o deviene en un pacto social. Tal como lo define la Organización internacional del Trabajo (OIT), el dialogo social “comprende todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales” (OIT, 2004)

Al tratarse de tipos ideales, las dos modalidades de pacto social pueden y suelen, en la mayoría de los casos, aparecer en forma combinada.

⁴ Se siguen estas acepciones –distributivo y productivista- de Rhodes (2001), quien las utiliza para referir a las coaliciones que según él sustentan políticamente estos tipos de pactos, aunque no para denominar a los pactos propiamente dichos, como sí hacemos en este trabajo.

cambio de beneficios en materia de seguridad social mediante el uso de la política impositiva o monetaria. El ejemplo histórico más citado es el de los pactos *neocorporativistas* de las décadas de los sesenta y setenta en Europa, mediante el cual los gobiernos comprometieron a los sindicatos a respetar medidas anti-inflacionarias, utilizando como prenda de negociación el mantenimiento y expansión del Estado de Bienestar. Su motivación fue evitar que el creciente conflicto laboral en sociedades que estaban experimentando una rápida expansión económica en un marco de cuasi pleno empleo, derivara en desequilibrios macroeconómicos asociados a la puja distributiva.

Los pactos *productivistas* consisten en acuerdos impulsados por los gobiernos nacionales, cuyo objetivo es la implementación coordinada de medidas tendientes a aumentar la competitividad, en un contexto signado la apertura de los mercados o la integración monetaria. Entre sus ejemplos más ilustrativos se destacan los pactos de la década de los ochenta y los noventa por los cuales los gobiernos de Europa central coordinaron con los actores industriales el ingreso a la Unión Europea (UE). Dado que el proceso de integración hizo prácticamente imposible utilizar la política fiscal y monetaria para expandir los servicios sociales, la aceptación de los pactos por parte de los sindicatos se basó más en la toma de “conciencia” por parte de los actores del mundo del trabajo de la necesidad de aumentar la competitividad para hacer frente a globalización de la economía (Hassel, 2003).

1.b) ¿Qué formas pueden adoptar los pactos sociales?

Los pactos sociales son clasificados según diferentes formatos y funcionamiento técnico, utilizando los mismos criterios aplicados para el resto de los esquemas de diálogo social. Estas dimensiones son: nivel de intensidad, ámbito de desarrollo, actores involucrados, contenido, duración y configuración.

a) Nivel de intensidad: información, consulta y negociación. Esta dimensión abarca desde el mero intercambio de información, pasando por la consulta entre las partes, hacia el nivel más complejo, basado en la negociación. Como los pactos sociales involucran negociaciones entre el gobierno y las partes sobre áreas de políticas públicas a ser reformadas, siempre se consideran de carácter vinculante (OIT, 2007).

b) Ámbito de desarrollo: centralizado, medio o descentralizado. Las discusiones de ámbito centralizado refieren a esquemas que tienen lugar en el nivel nacional o incluso internacional. Las de nivel medio refieren a los ámbitos sectoriales o de rama de actividad. Mientras que las de nivel descentralizado se refieren a las negociaciones que se llevan adelante en la empresa o firma (OIT, 2004).

c) Modalidad del diálogo entre actores involucrados: bipartito, tripartito o multisectorial. Se suele llamar bipartito al diálogo entre el gobierno y uno de los actores industriales (sean sindicatos o entidades empresarias). Asimismo, se denomina como tripartitas a las negociaciones que involucran al Estado y a los dos principales actores del mundo del trabajo. Por último, se llama multisectorial (o también *tripartito plus*) a aquellas negociaciones en las que, además de las tres partes mencionadas, se agregan otros actores sociales tales como movimientos sociales, organismos internacionales, ONG, etc. (García, 2005).

d) Contenido: restringido, amplio o extendido. El primer formato limita la negociación a cuestiones laborales tales como salario, condiciones de trabajo, derechos laborales y seguridad social. El segundo describe los casos en que el Estado y los actores industriales discuten, además, temas económicos y sociales de carácter más general como las tasas de crecimiento económico, inflación,

reformas laborales o procesos de integración económica. Por último, los pactos sociales “extendidos” son aquellos en los que, además de la participación del gobierno y los representantes del capital y el trabajo, son convocados a discutir temas generales con actores *outsiders* como movimientos sociales, organizaciones de desocupados y jubilados, ONG, etc.

e) Duración: esporádica, intermitente o permanente. La persistencia del pacto es asumida por la literatura académica como un indicador de robustez del diálogo social. Cuanto mayor es la duración del esquema de concertación, mayor se supone que es la fortaleza de los acuerdos asumidos por el gobierno y las partes. Una situación similar ocurre cuando la instancia de diálogo tiene un período de existencia predeterminado. En ese caso, se evalúa su fortaleza en función de la sujeción de las partes al acuerdo hasta su fecha de terminación.

f) Configuración: orgánica o inorgánica. Mientras que la primera se refiere a instancias que tienen lugar dentro de un órgano gubernamental/institucional ya consolidado, las otras –ya sean formales o informales– se desenvuelven espontáneamente por fuera de instancias tripartitas más estables, como podrían ser los Consejos Económicos y Sociales en Europa (Ermida Uriarte, 2002).

2. ¿Qué requisitos precisan los pactos sociales para ser viables?

Los pactos sociales son esquemas complejos de concertación en los que interactúan múltiples arenas de negociación y cuya finalidad es la aplicación de políticas públicas, con un alto impacto sobre la sociedad en su conjunto. Para ser viables, exigen una serie de condiciones que garantizan su sostenibilidad en el tiempo. En el Cuadro 2 se resumen las principales exigencias citadas por la literatura especializada.

Cuadro N° 2. Condiciones para la viabilidad de los pactos sociales

Requisitos Generales	Requisitos adicionales	
	pactos <i>distributivos</i>	pactos <i>productivistas</i>
I. Diagnóstico común	VII. Sindicatos fuertes (movilización y capacidad de veto)	VII. Sindicatos debilitados por la coyuntura
II. Objetivos concretos y alcanzables	VIII. Alto nivel de institucionalización del diálogo social	VIII. Contexto de crisis económica
III. Compromiso de las partes involucradas	IX. Contexto de expansión económica	
IV. Representatividad de los actores		
V. Esquema de concertación adecuado y con capacidad técnica		
VI. Opinión Pública favorable		

Fuente: Elaboración propia

2.1) Condiciones generales (para cualquier tipo de pacto)

I. Diagnóstico común: la existencia de un diagnóstico común –o al menos próximo– entre el

gobierno y los actores sociales es imprescindible para que se acuerde la implementación conjunta y coordinada de políticas públicas destinadas a dar respuesta a los principales desafíos que enfrenta el contexto macroeconómico (OIT, 2004; Portantiero, 1987).

II. Objetivos concretos y alcanzables: dado que la implementación de los pactos sociales implica costos crecientes –no sólo para los actores involucrados sino para la sociedad en su conjunto–, la eficacia del acuerdo se basa en objetivos concretos y alcanzables dentro de un período razonable de tiempo.

III. Voluntad y compromiso de las partes involucradas: la implementación de los pactos sociales encuentra su principal apoyo en la confianza mutua de las partes para respetar los acuerdos celebrados, por lo que el compromiso irrestricto de las partes con el paquete de medidas concertado se vuelve crucial para su sustento dentro del tiempo preestablecido (OIT, 2004).

IV. Representatividad de los actores sociales: dado que los pactos sociales proponen la puesta en marcha de medidas concertadas que tendrán un impacto considerable en la sociedad, la legitimación de estas políticas por parte de actores sociales con un alto nivel de agregación de intereses se vuelve crucial para su sustento y justificación (Ermida Uriarte, 2002).

V. Esquema de concertación adecuado: seleccionar un formato de pacto social adecuado para el contexto en el que será aplicado es central para su viabilidad. Para ello deben tenerse en cuenta, al menos, las metas que se buscan alcanzar, el contexto macroeconómico en el que tendrá lugar, la fortaleza o debilidad de los actores a incorporar y los grados de institucionalización precedentes de diálogo social (Meardi, 2011).

VI. Opinión pública favorable: la viabilidad de los pactos también depende de que la opinión pública acepte como interlocutores a los actores sociales involucrados en el pacto, es decir, jugadores legítimos e imprescindibles en la implementación y formulación coordinada de política.

2.2) Requisitos adicionales

Además de los requisitos generales mencionados, la bibliografía señala una serie de condiciones adicionales según el tipo específico de pacto social.

En el caso de los pactos *distributivos* se mencionan generalmente las siguientes condiciones adicionales:

VII. Sindicatos fuertes: la existencia de pactos distributivos está estrechamente vinculada con la existencia de sindicatos con fortaleza organizativa y capacidad de movilización. Esta condición acrecienta las probabilidades de que el gobierno necesite convocarlos para administrar la puja distributiva y de que los empresarios deseen involucrarse para evitar los efectos perniciosos del conflicto industrial en las tasas de rentabilidad (Etchemendy, 2011).

VIII. Alto nivel de institucionalización previa del diálogo social: los pactos de tipo distributivo se observan con frecuencia en países –como los de Europa central– donde los actores sociales cuentan previamente con una larga historia de participación en esquemas de diálogo social, tales como Consejos Económicos y Sociales o rondas permanentes de negociaciones colectivas.

IX. Contexto de expansión económica: siendo que la prenda de negociación de los pactos distributivos es la expansión de la seguridad social y esto, naturalmente, obliga a los gobiernos a hacer uso de la política monetaria e impositiva, se requiere de un contexto de crecimiento económico que haga sustentable la transferencia de recursos de un área de política a la otra (Etchemendy, 2010).

En el caso de los pactos *productivistas*, además, se destacan:

VII. Sindicatos debilitados: se considera que los gremios afectados negativamente por la crisis

económica son más propensos a tomar “conciencia” de la necesidad de pactos favorables a la aplicación de reformas de mercado tendientes al aumento de la productividad (Baccaro y Simmoni, 2008).

VIII. Contexto de crisis económica: los períodos de crisis económica son un fuerte incentivo para que los gobiernos involucren a los actores sociales en la formulación de medidas de restructuración económica tendientes al aumento de las tasas de crecimiento y, así, intentar compartir los altos costos de su implementación (Advagic et. al., 2005).

3. Los pactos sociales en Europa y América Latina

Un modo de poner en perspectiva el fenómeno de los pactos sociales y el análisis sobre su viabilidad en la Argentina es a partir del análisis comparado de los casos que se han sucedido en diferentes contextos económicos, políticos e institucionales, particularmente en Europa y Latinoamérica.

3. a) Los pactos sociales en Europa

La experiencia europea resulta paradigmática no sólo porque esta región ha constituido un terreno fértil para la concertación social desde las primeras décadas del siglo XX, sino porque los acuerdos asumieron allí diversos mecanismos e instituciones, en disímiles circunstancias, con el impulso y participación de actores con variados recursos de poder y orientaciones de políticas a veces divergentes. La extendida utilización del mecanismo de la concertación socio-económica en Europa occidental sobresale cuando se observa que, en 2005, alrededor del 70% de los países de la región había experimentado alguna iniciativa gubernamental de concertación de cúpula en materia salarial, y alrededor del 60% de los gobiernos había propuesto concertar políticas de carácter social, con organizaciones del capital y el trabajo (Baccaro y Simoni, 2008). Esto es atribuido por las perspectivas teóricas próximas a la economía política y el institucionalismo a la prevalencia de un tipo de capitalismo de mercado coordinado, especialmente en Europa continental (Hall y Soskice, 2001).

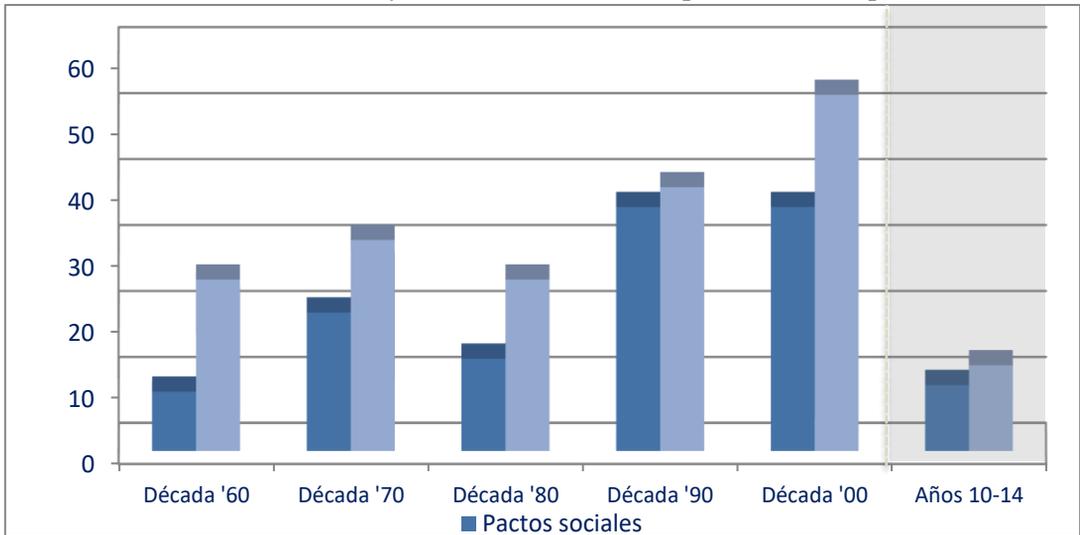
Europa registra los primeros antecedentes de construcción de los denominados esquemas de concertación social. Estos diseños se presentaron incluso bajo la forma de Consejos Económicos, como lo revelan el Consejo Económico del Reich contemplado en la Constitución de Weimar de 1919, el Consejo Nacional Francés de 1925 o el Consejo Económico de Luxemburgo en 1931. Tras la Segunda Guerra Mundial, a la par de la reconstrucción europea y en línea con una mayor intervención gubernamental en materia de regulación de precios y salarios y el desarrollo del Estado de Bienestar, proliferó la conformación de Consejos Económicos y Sociales en varios países europeos. Estas instituciones, creadas a veces en el ámbito parlamentario y mayormente con estatus consultivo, permitieron no solo el reconocimiento político de actores sociales clave, como el movimiento obrero organizado, sino también la posibilidad de legitimar políticas de regulación de los mercados laborales en el marco de un capitalismo avanzado.

La literatura destaca dos oleadas de pactos sociales en Europa. La primera de ellas corresponde a la década de los sesenta y, con más fuerza, a los años setenta, a partir de la crisis del petróleo. Ese período es frecuentemente asociado al predominio de los llamados “pactos neo-corporativos” y marcado por un contexto caracterizado por el fortalecimiento del movimiento obrero, la extensión de esquemas de negociación colectiva y la búsqueda de concertación de salarios y precios a la par de la promoción de políticas de expansión de la demanda, redistribución del ingreso, mantenimiento de altos niveles de empleo y control de la inflación. Las décadas de los sesenta y de los setenta concentran el 23% del total de pactos de carácter centralizado celebrados entre los años 1960 y 2014,

en los 28 países que actualmente integran la Unión Europea.

La segunda oleada de acuerdos ocurre a mediados de los años ochenta y, fundamentalmente en los noventa, en condiciones que contrastan con aquellas que dieron lugar a los denominados pactos neo-corporativos. Los “nuevos pactos” sobresalen por llevar adelante reformas del mercado laboral y de la seguridad social en el marco de la mayor competencia comercial e integración económica que fija restricciones al endeudamiento, y el déficit fiscal para los estados miembros de la unión monetaria, sobre todo desde la firma del Tratado de Maastricht en 1992, su entrada en vigencia en 1993 y la creación de la zona Euro en 1999. La segunda oleada coincide así con el establecimiento de restricciones fiscales, menor fortaleza del sindicalismo y la consecución de mejoras de productividad. En los países de Europa del Este, la celebración de pactos sociales fue promovida como paso previo a la incorporación a la Unión Europea y monetaria, tanto por las instituciones de la misma región como por parte de organismos internacionales como la OIT⁵.

Gráfico 1. Pactos sociales y Acuerdos Nacionales bipartitos. EU/28 países (1960-2014)



Fuente: J. Visser, ICTWSS Data base. Version 5.0. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS. October 2015. Open access database at: www.uva-aias.net/208. Aclaraciones: a) los Acuerdos Nacionales no son pactos sociales, pero son tenidos en cuenta en esta tabla ya que, si bien se trata de acuerdos bilaterales entre representantes de los sindicatos y empleadores sin la participación gobierno, la mayoría de ellos resultó posteriormente homologado por el Estado. b) la información correspondiente a la última década es parcial y provisoria ya que para la fecha de elaboración de este trabajo solo se encontraron datos completos disponibles hasta el año 2014.

Tal como indica el Gráfico 1, desde la posguerra, los pactos sociales mantuvieron vigencia dentro del repertorio de esquemas de diálogo a los que un conjunto de gobiernos nacionales europeos apeló

⁵ La crisis financiera internacional desatada en el año 2008 y su impacto sobre las economías europeas adquiere particular relevancia a la hora de analizar la dinámica de la concertación mediante pactos sociales. Aunque es difícil contar con una evaluación exhaustiva, se han observado situaciones de brusca interrupción de la concertación y estrategias de implementación unilateral de programas de ajuste fiscal, reformas laborales y de la seguridad social, como lo muestran los casos de España e Irlanda.

para vincularse con los actores industriales en épocas de crisis o desajustes macroeconómicos.

3. b) Los pactos sociales en América Latina

La inestabilidad política y económica fueron denominadores comunes en América Latina durante gran parte del siglo XX. La búsqueda por sortear esa dinámica animó en ciertas circunstancias iniciativas de concertación económica y social de nivel nacional. Esas iniciativas sobresalieron por las dificultades de implementación, el carácter cortoplacista y la eficacia relativa. Al igual que en Europa, la concertación socio-económica atravesó diferentes etapas en la región, distinguiéndose los esquemas de garantía de continuidad democrática, control inflacionario y estabilización macro-económica en el marco de una política expansiva, como así también los esquemas que otorgaron prioridad a la disciplina fiscal, la flexibilidad laboral, la liberalización económica y la productividad. Dejando de lado la Argentina, cuyas experiencias de concertación serán desarrolladas en el próximo apartado, se registra en América Latina un largo número de propuestas de concertación que buscó el respaldo o participación de representantes de los trabajadores, empleadores y el gobierno durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el período posterior al estallido de la crisis de la deuda y transición a la democracia.

Con respecto al período de transición, la crisis de la deuda de comienzos de la década de 1980 condujo a varios países de la región a iniciar programas de reestructuración económica para afrontar el pago de intereses. De ahí que desde los años ochenta, junto con las transiciones a la democracia, se verificaron propuestas de concertación en Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay, entre otros países. Las iniciativas comprendieron inicialmente programas heterodoxos de reducción de la inflación, control del déficit fiscal y distribución del ingreso. Hacia la década de los noventa, los pactos variaron de contenido. Estuvieron más vinculados con la aplicación de reformas basadas en la privatización de empresas del Estado, la liberalización de los controles de cambios, la reducción del déficit fiscal, la supresión de órganos gubernamentales, la eliminación de subsidios y el despido masivo de empleados de la función pública federal, entre otras políticas.

En líneas generales, lo que demuestra la experiencia latinoamericana, al igual que la europea, es que el contenido de los pactos ha estado fuertemente influido por el contexto económico, social e institucional en el que tuvieron lugar, aunque la viabilidad de estos esquemas en la región ha sido mucho menor que la observada en los países centrales.

4. La experiencia del diálogo social y los pactos sociales en la Argentina

Nuestro país cuenta con una interesante lista de experiencias esporádicas de diálogo que han alcanzado o buscado el establecimiento de pactos sociales. En términos generales, han estado lejos de cosechar el éxito esperado, o bien, han sido abandonadas durante el período de implementación.

En el Cuadro 3, se resumen las experiencias de pacto o diálogo social tendientes a establecer acuerdos entre los actores sociales desde mediados del siglo pasado⁶. En total, se contabilizaron 9 casos, de los cuales 4 se clasificaron como pactos sociales: el Acuerdo Nacional de la Productividad (1955), el Acta de Compromiso Nacional (1973-1975), el Plan Primavera (1988) y el Acuerdo

⁶ El Cuadro 3 no presenta experiencias relevantes de diálogo social en nuestro país, tales como el Consejo del Salario Mínimo (CSMVM), la Comisión Nacional del Trabajo Agrario (CNTA) o las rondas de negociaciones colectivas, especialmente activas durante el período 2003-2015, debido a que sólo enumera esquemas de concertación que intentaron establecer o funcionaron como pactos sociales.

Marco/Acta de Coincidencias (1994-1998). La otra mitad corresponde a esquemas tendientes a la concreción de pactos sociales: el Consejo Nacional de Posguerra (1944), el Congreso nacional de la productividad y bienestar social (1955), la mesa de concertación (1984-1985), la conferencia económica y Social (1985) y la mesa de Diálogo Argentino (2002) ⁷. De estos últimos cinco, solo el Congreso Nacional de la Productividad de 1955 logró su cometido de establecer las bases para un futuro pacto social, que fue el Acuerdo Nacional de la Productividad de ese mismo año. Respecto a las décadas recientes, durante los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (desde diciembre de 2015 hasta la actualidad), los anuncios e iniciativas en torno de la celebración de acuerdo o pactos sociales se reiteraron sin que se hayan concretado esquemas de negociación de ese tipo. ⁸

Tal como puede observarse, los esquemas de diálogo que han buscado o se han conformado como pactos sociales en la Argentina, por lo general, se han caracterizado por su alcance nacional, tripartito, amplio e inorgánico.

Cuadro N° 3. Esquemas de diálogo social tendientes al pacto social en Argentina

Nombre	Pacto social	Duración	Ámbito	Participación	Contenido	Intensidad	Configuración
Consejo Nacional de Posguerra	No	1944-1946 2 años	Nacional	Tripartita	Amplio	Informativo	Inorgánica
Congreso nacional de productividad y bienestar social	No	1955 2 meses	Nacional	Tripartita	Amplio	Consultivo	Inorgánica
Acuerdo nacional de la productividad	Sí	1955 5 meses	Nacional	Tripartita	Restringido	Vinculante	Inorgánica
Acta de compromiso Nacional	Sí	1973-1974 2 años	Nacional	Tripartita	Restringido	Vinculante	Inorgánica
Mesa de	No	1984-1985	Nacional	Tripartita	Amplio	Consultivo	Inorgánica

⁷ No se incluye como una experiencia de pacto social al denominado “Diálogo Argentino” de 2002. Si bien esa instancia constituyó una experiencia de diálogo social multisectorial, promovida inicialmente por la Conferencia Episcopal Argentina y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hacia fines de 2001, fue oficialmente convocado por el presidente Eduardo Duhalde en los primeros días de enero de 2002. El “Diálogo Argentino” contempló la conformación de mesas multisectoriales sobre diversas temáticas (incluida una mesa socio-laboral y productiva) y delimitó entre sus objetivos la promoción de un Consejo Económico y Social en la Argentina. Más allá del consenso alcanzado respecto de las prioridades y necesidades para la salida de la crisis y el desarrollo económico, no se definieron compromisos específicos por parte de los principales actores industriales que den cuenta de una negociación y/o intercambio.

⁸ Varias propuestas de concertación social cobraron fuerza en diferentes tramos del período 2003-2015, aunque ninguna de ellas arribó a buen puerto. En 2010, por ejemplo, cuando emergió la idea de concretar un “Acuerdo del Bicentenario”, Cristina Fernández de Kirchner sostenía que el acuerdo: “(...) no sólo deberá contemplar los intereses de empresarios y trabajadores sindicalizados, sino de toda la sociedad porque si no estaríamos haciendo un acuerdo corporativo y nada más alejado de las ideas, la convicción y los sentimientos de esta presidente, que los acuerdos corporativos” (Ámbito financiero, 1 de diciembre de 2010). Según Héctor Palomino, director de Estudios de Relaciones del Trabajo (MTEySS) durante el mencionado período, existieron al menos tres factores que desalentaron dicha posibilidad: “por un lado, estaba el precedente inmediato, el del gobierno de la Alianza (1999-2001), que había puesto en evidencia la debilidad del Ejecutivo. En segundo lugar, las empresas y los sindicatos participaban todo el tiempo a través de la negociación colectiva y las cúpulas de esas esas organizaciones integraban el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, lo que legitimaba las políticas de ingresos. Podría señalarse un tercer factor, estructural, digamos: una cierta tradición corporativa de ‘cúpula’, que en ocasiones puede unir a todos contra el Ejecutivo y a la que los gobiernos buscan escapar”. Entrevista a Héctor Palomino, 3 de diciembre de 2018.

concertación		7 meses					
Conferencia económica y Social	No	1985 1 mes	Nacional	Tripartita	Amplio	Consultivo	Inorgánica
Plan primavera	Sí	1988-1989 7 meses	Nacional	Bipartita	Amplio	Vinculante	Inorgánica
Acuerdo Marco/Acta de Coincidencias	Sí	1994-1998 4 años	Nacional	Tripartita/ Bipartita	Amplio	Vinculante	Inorgánica
Diálogo Argentino	No	2002 1 mes	Nacional	Multisectorial	Amplio	Consultivo	Inorgánica

Fuente: Elaboración propia

4. a) Los pactos sociales en la Argentina

El cuadro 4 sintetiza las cuatro experiencias de pactos sociales en nuestro país, prestando especial atención a sus objetivos, el grado de implementación, el contenido y sus principales debilidades. Como puede observarse, tuvieron como objetivo el aumento de la productividad o el control de la inflación, ninguno de ellos alcanzó los resultados esperados, dos de ellos fueron implementados parcialmente, tuvieron contenidos amplios o restringidos al ámbito laboral y sus principales dificultades han estado vinculadas a la dificultad para construir compromisos entre las partes involucradas y a la selección de esquemas de concertación inadecuados. A continuación, se resume cada uno de los casos.

Cuadro N° 4. Experiencias de pactos sociales en la Argentina

#	Pacto social	Objetivo	Alcance de objetivos	Implementación	Contenido	Debilidades
1	Acuerdo Nacional de la Productividad (1955)	Aumento de la productividad	---	Nula	Productividad y racionalización de la producción	Falta de compromiso de las partes y esquema inadecuado
2	Acta de Compromiso Nacional (1973-1974)	Anti-inflacionario	No	Total	Congelamiento de precios y salarios, aumento salarial	Falta de compromiso de las partes y esquema inadecuado
3	Plan Primavera (1988-1989)	Anti-inflacionario	No	Total	Congelamiento de precios	Falta de compromiso de las partes y esquema inadecuado
4	Acuerdo Marco/Acta de coincidencia (1994-1998)	Aumento de la productividad	No	Incompleta	Reforma laboral y de la seguridad social	Falta de compromiso de las partes

Fuente: Elaboración propia

4. b) Acuerdo Nacional de la Productividad (1955)

El Acuerdo Nacional de la Productividad fue un pacto social firmado en marzo de 1955 por el gobierno de Juan D. Perón, la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación General Económica (CGE). Su objetivo era implementar una estrategia coordinada de racionalización económica tendiente al aumento de la productividad. Las principales medidas acordadas fueron: a) la regulación de las comisiones internas y delegados del personal; b) el establecimiento de mecanismos de disciplina en el lugar de trabajo; c) el aumento de salarios por productividad; d) la flexibilización del traslado de personal según las necesidades de producción. Sin embargo, y pese al no fácil acuerdo logrado previamente a la firma del pacto, este nunca se puso en funcionamiento. Desde la firma del Acuerdo Nacional hasta la caída del gobierno de Perón en septiembre de 1955, producto del golpe de Estado conocido con el nombre de “Revolución Libertadora”, ninguna de las resoluciones firmadas fue puesta en práctica (James, 1981)⁹. Por tal motivo, se desconocen los efectos que su implementación podría haber tenido sobre los principales indicadores macroeconómicos y la organización de la producción y el trabajo.

Se suelen destacar, al menos, tres motivos para explicar su falta de implementación. En primer lugar, la imprecisión del esquema establecido. El acuerdo no especificaba los mecanismos de implementación y exigía que los acuerdos alcanzados fueran posteriormente rubricados por las partes en forma particular. En segundo lugar, la falta de un compromiso ostensible tanto por parte de la CGT como de los principales sindicatos nacionales. Si bien los dirigentes sindicales habían aceptado discutir algunos aspectos relacionados con la productividad, se oponían a las reglamentaciones tendientes a profundizar la racionalización y control patronal, posición que asumían como una defensa de los derechos y poder alcanzados (Schiavi, 2013). Por último, el escenario de polarización política dificultaba la posición del gobierno para articular efectivamente la cooperación entre empresarios y sindicatos, ante la exigencia de mantener el apoyo de estos últimos en un escenario de fuerte oposición al peronismo (Brennan, 2002).

4. c) Acta de Compromiso Nacional (1973-1974)

Se conoce como Acta de Compromiso Nacional al pacto social firmado el 8 de junio de 1973 por el gobierno peronista de Héctor J. Cámpora, la CGT y la CGE. El acuerdo se enmarcó dentro de un ambicioso plan económico conocido con el nombre de *Plan Trienal*, que introdujo reformas legislativas en diversas áreas económicas como la industrial, la minera, la agropecuaria, la forestal y la financiera. Su objetivo específico dentro del área de política de ingresos fue neutralizar el efecto desestabilizador, resultante de la puja distributiva, justificado por el creciente contexto de conflicto laboral (Torre, 1989b). Las medidas acordadas fueron el congelamiento de precios y salarios por el plazo de dos años -lo que implicaba la suspensión de los convenios colectivos de trabajo como mecanismo de determinación salarial-, más un aumento salarial fijo de \$200 pesos¹⁰. El plan fue exitoso en el corto plazo: logró una rápida estabilización del nivel de precios, acompañado de una fuerte expansión económica y la reducción de los niveles de desocupación.

⁹ Ver también Bitrán (1994), Brennan (2002) y Doyon (2006).

¹⁰ Más allá del congelamiento, el acuerdo preveía un ajuste de salarios a mediados de 1974 por aumento de productividad (Vitto, 2012)

Sin embargo, como puede observarse en el gráfico 2, desde abril de 1974 la disputa por la redistribución del ingreso se reinició como resultado de la violación sistemática de los precios establecidos por parte de los empresarios, como así también por los incrementos salariales obtenidos por fuera del pacto por parte de las organizaciones sindicales. El acuerdo terminó por romperse en octubre de 1974, nueve meses antes de lo previsto, con la salida del ministro de Economía, José B. Gelbard, arquitecto del Plan Trienal y principal promotor del pacto social con los actores sociales.

Gráfico 2. Evolución de la inflación mensual (Argentina 1973-1974)



Fuente: elaboración propia sobre la base de IPC-INDEC

El acuerdo presentó dos serias debilidades. Primero, la dificultad para generar el compromiso de los actores con la política de congelamiento de precios. Salvo en los primeros meses, ninguno de los actores involucrados se comprometió con el plan de estabilización (Camilloni, 1991). Desde distintas interpretaciones se ha señalado que el pacto afectaba directamente a los actores que debían sostenerlo. Por un lado, quitaba a los sindicatos su clásica tarea reivindicativa de lucha por el nivel de ingresos. Por el otro, establecía un aumento de salarios inicial que gran parte de las empresas – especialmente las pequeñas y medianas- no pudo absorber. Segundo, un inadecuado esquema de concertación que prolongaba excesivamente el congelamiento de precios y salarios, lo que lo hacía más propenso a encontrar excusas para su incumplimiento. Hecho que se corroboró con la aparición de un factor de carácter exógeno: la crisis del petróleo desatada hacia finales de 1973, que produjo un aumento del precio de los productos importados utilizados en la producción nacional, aumentando

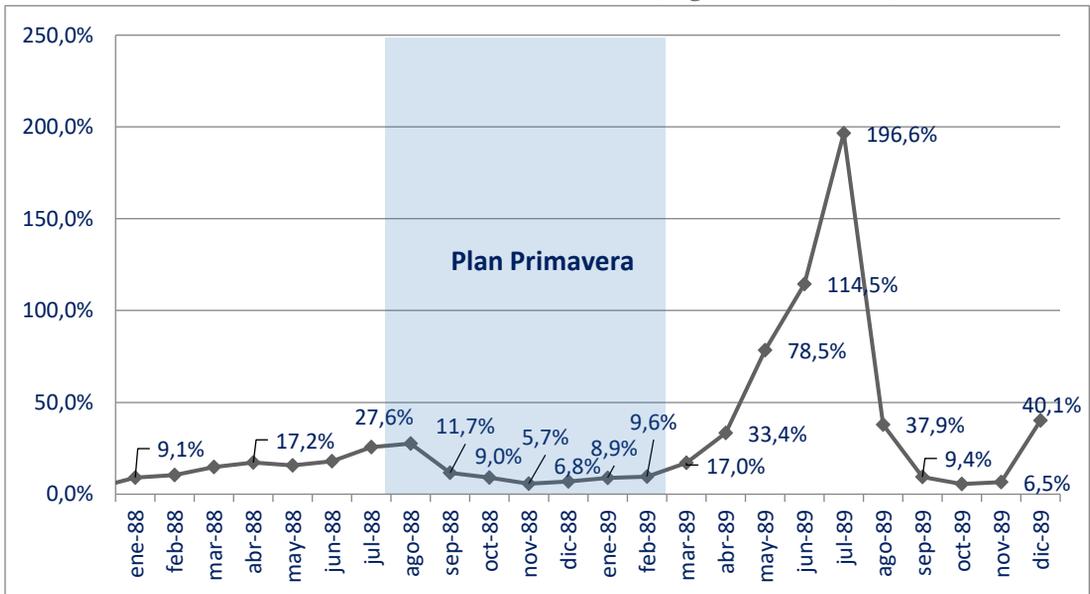
las presiones para el incremento de los precios internos (Vitto, 2012)¹¹.

4. d) El plan “Primavera” (1988)

Fue el proyecto económico de emergencia lanzado por el gobierno de Raúl Alfonsín en agosto de 1988 para contener la escalada inflacionaria, luego del fracaso del llamado Plan Austral implementado desde junio de 1985 hasta julio de 1987¹². Con una orientación más restrictiva, el Plan Primavera se apoyó en las siguientes medidas: a) congelamiento e indexación parcial de precios que involucraba a 400 empresas líderes por 180 días; b) desdoblamiento del tipo de cambio entre un dólar de tipo comercial y otro financiero; c) rebaja del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 18 al 15%; d) reducción de las tasas de interés a menos del 10%; e) lanzamiento de un plan de racionalización administrativa que apuntaba a reducir en unos 30.000 agentes el plantel del aparato estatal; f) aumento del 30% y congelamiento de las tarifas públicas¹³.

Como puede observarse en el Gráfico 3, el congelamiento de precios tuvo un rápido efecto positivo en el corto plazo -al igual que el pacto social de 1973-, aunque estuvo muy lejos de obtener los resultados esperados en el mediano y largo plazo. No logró contener el índice de precios al consumidor en los primeros dos meses de 1989 y su suspensión fue precedida por el pico hiperinflacionario más alto de la historia argentina (196,6% en julio de 1989).

Gráfico 3. Evolución de la inflación mensual (Argentina 1988-1989)



Fuente: elaboración propia sobre la base de IPC-INDEC

¹¹ Vale mencionar que los alcances y resultados del acuerdo de 1973 estuvieron igualmente atravesados por la dinámica política de aquellos años, marcada por el retorno de Juan D. Perón a la Argentina.

¹² El gobierno de Alfonsín lanzó el nuevo plan económico en un contexto signado por simultáneos condicionamientos en el terreno económico, militar, político y sindical.

¹³ Diario *La Nación*, 1 de agosto de 1988.

Entre sus principales debilidades se cuenta el limitado compromiso y débil coordinación de los actores vinculados a la puja distributiva. Aunque la convocatoria buscaba comprometer tanto a representantes empresariales como sindicales, solo la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Cámara Argentina de Comercio (CAC) aceptaron participar del programa¹⁴. Entre los grandes empresarios que controlaban de manera oligopólica los precios, contó con un frágil apoyo que se fue debilitando a poco de comenzar (Basualdo, 2006). En cuanto al mundo sindical, contó desde el inicio de su implementación con la férrea oposición de la Confederación General del Trabajo (CGT), que realizó un paro general apenas un mes después de su lanzamiento¹⁵. El pacto finalizó abruptamente en marzo de 1989, cuando la UIA y la CAC abandonaron el comité de seguimiento de precios por considerar que el Plan había “caducado”¹⁶.

4. e. I) El acuerdo Marco (AMEPES) (1994-1996)

El Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social (AMEPES) fue la primera etapa de un pacto social firmado en julio de 1994 por el gobierno de Carlos Menem (1989-1995), la CGT y el llamado “Grupo de los 8”¹⁷. Su intención era reducir los niveles crecientes de desempleo eliminando la “rigidez” de las instituciones laborales. Haciendo, de esta manera, compatible el área laboral con el proceso general de reformas de mercado ya en marcha. El pacto contó con el apoyo unificado de la CGT y de las principales entidades empresarias del país. Los primeros aceptaron participar sabiendo que podrían obstaculizar en la arena legislativa los proyectos que generaban desacuerdo y, a su vez, obtener compensaciones monetarias para las obras sociales sindicales. Los segundos se sumaron a la convocatoria, aun presumiendo que el paquete no sería aprobado en su totalidad, bajo la convicción de que era la “reforma posible”, frente al fracaso previo del gobierno de intentar implementarla unilateralmente.

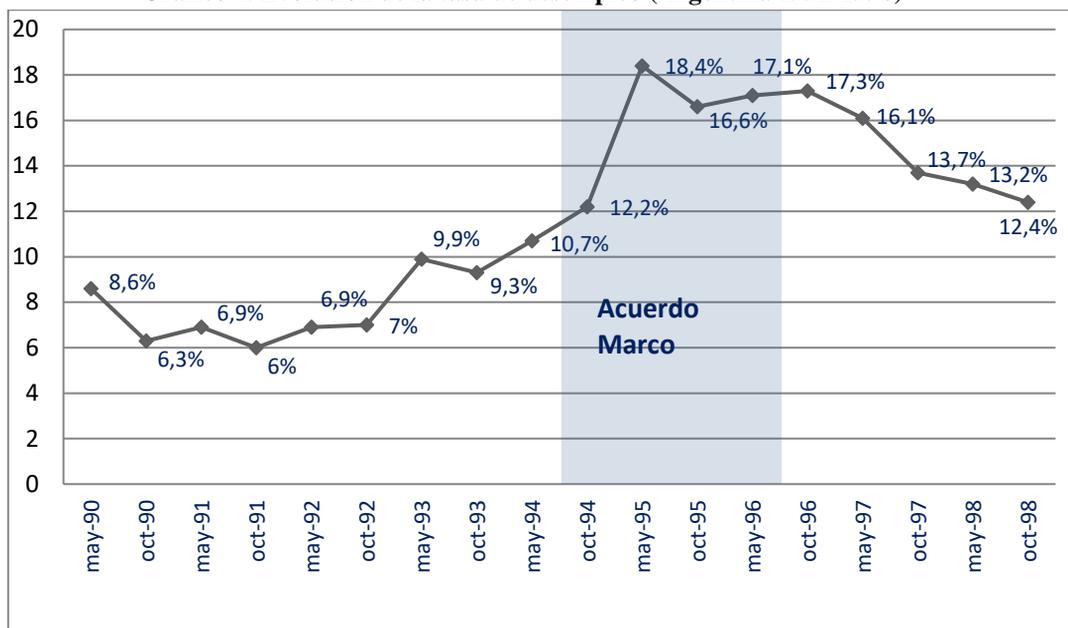
¹⁴ La siguiente declaración de Jorge Triaca, influyente gremialista del Sindicato de Plásticos durante aquellos años, sintetiza el rechazo sistemático del movimiento obrero a participar de esquemas de control de precios y salarios, del cual el Plan Primavera no fue la excepción: “Circunscribirnos a pautas de salarios, tarifas y devaluaciones no tiene sentido. Esto ya se hizo y el resultado fue malo. Es como el perro que se muerde la cola: alguien deja de cumplir y siempre pierde el asalariado” (Diario Clarín, 6 de noviembre de 1988)

¹⁵ Asimismo, los sindicatos mantuvieron una acentuada oposición a la política económica a lo largo del gobierno radical, al tiempo que reclamaron la actualización salarial por encima de las pautas determinadas oficialmente y la recuperación de los derechos colectivos perdidos durante la dictadura militar. Debido al proceso de normalización de la actividad sindical –culminado con la normalización de la CGT en 1986- y la crítica situación económica, la negociación colectiva fue legalmente reinstalada en los primeros meses de 1988, con la promulgación de las Leyes 23.544, 23.545 y 23.546 y los Decretos 108/88, 199/88 y 200/88 (Palomino, 1987). A fines de marzo de 1988 fue sancionada la Ley 23.551 de Asociaciones Sindicales, como resultado del acuerdo alcanzado con el peronismo y los sindicatos.

¹⁶ Diario Clarín, 1 de marzo de 1989.

¹⁷ Fue una entidad empresarial de cuarto grado compuesta por la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara Argentina de Comercio (CAC), la Bolsa de Comercio de Buenos Aires (BCBA), la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y la Unión Argentina de la Construcción (UAC).

Gráfico 4. Evolución de la tasa de desempleo (Argentina 1992-1998)



Fuente: elaboración propia sobre la base de IPC-INDEC

Como puede observarse en el Gráfico 4, el acuerdo coincidió con un período de aumento del desempleo, llegando ese año al 12,2%. En 1995, se registró un pico en su evolución (18,4% en mayo) como producto de la crisis mexicana que golpeó duramente a la economía, aunque precedido por una leve desaceleración en los meses posteriores. Sin embargo, más allá de estos guarismos, es difícil precisar el impacto de la reforma laboral sobre el nivel de empleo, dado que parte importante de los proyectos de ley contemplados en el paquete de medidas nunca logró sanción legislativa¹⁸.

La principal debilidad de esta primera etapa residió en la ausencia de un diagnóstico compartido por el sindicalismo sobre la necesidad de la reforma laboral. Pese al apoyo táctico de la CGT, gran parte del “núcleo duro” del paquete de reformas fue bloqueada dentro de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación, controlada y compuesta principalmente por diputados de extracción sindical (Etchemendy y Palermo, 1998).

4. e. II) El Acta de coincidencias para la reforma laboral (1996-1998)

El “Acta de coincidencias” puede ser interpretado como la segunda etapa del pacto social iniciado con el Acuerdo Marco. Al igual que este último, estaba dirigido a materializar las reformas laborales

¹⁸ Entre los proyectos que lograron sanción parlamentaria se encontraban la reforma laboral para las pyme, cuatro modificaciones al esquema de modalidades contractuales mediante la Ley N° 24.465 (A saber: la incorporación del período de prueba para la contratación indeterminada, la contratación permanente a jornada parcial, el contrato de aprendizaje y una nueva modalidad de contratación “promovida”), la reforma integral del régimen de accidentes de trabajo, la nueva ley de quiebras, la ley de mediación para disminuir la litigiosidad laboral y la desregulación del sistema de obras sociales. Entre las iniciativas bloqueadas se cuentan la Ley de Asignaciones Familiares –introducida luego por decreto-, la reformulación de la Ley de Contrato de Trabajo, el derecho a la información de los trabajadores, la creación de un sistema de inspección del trabajo con aplicación a nivel nacional y la ley de solidaridad previsional (esta última sancionada posteriormente, aunque por fuera del pacto) (FIEL, 1997).

consideradas como pendientes en el terreno laboral. El acuerdo fue celebrado entre el gobierno nacional y la CGT el 9 de mayo de 1997, tras los fallidos intentos por incluir al llamado “grupo de los 8”. La concreción de los puntos del acuerdo no fue inmediata, sino que se extendió hasta septiembre de 1998, cuando se sancionó la Ley 25.013. La convocatoria al pacto se fundaba en el diagnóstico oficial que identificaba a las “rigideces” de las instituciones laborales y el mercado de trabajo como el mayor obstáculo para la generación de empleo.

La negociación de esa segunda etapa de reforma transcurrió en un contexto marcado por la constatación del menguado desempeño del mercado de trabajo, el interés del Gobierno Nacional en cumplir las líneas de políticas exigidas por los organismos de crédito internacional para acceder al financiamiento, las negociaciones en torno al sistema de obras sociales, las divisiones al interior de la CGT y el creciente protagonismo de los sectores sindicales opositores a la política socio-económica del gobierno¹⁹. Los principales sectores empresarios se excluyeron del acuerdo cuando vieron que sus propuestas de modificación al derecho colectivo dentro del paquete legislativo no prosperaron²⁰. Por su parte, la CGT encontraba su aliciente en la posibilidad de moderar el proceso de desregulación de las obras sociales y revertir parcialmente el proceso de desprotección laboral que había generado la etapa inicial de concertación en materia de derecho individual.

Al igual que sucedió con el Acuerdo Marco, esta última fase no contó con incentivos para conservar el compromiso de las partes, quienes no tuvieron reparos en abandonar o restar su apoyo cuando percibieron que sus propuestas no llegarían a buen puerto. Los sindicatos lograron defender en buena medida el estatus jurídico de su poder colectivo²¹, en tanto que el gobierno, si bien no avanzó con la reforma demandada por el empresariado, pudo dar testimonio de su voluntad reformista para acceder al financiamiento externo.

5. Los motivos que dificultan el compromiso de los actores sociales en los pactos sociales

La experiencia de los pactos sociales en Europa y América muestra que, si bien pueden ser clasificados a partir de características comunes, siguen siendo procesos altamente heterogéneos, cuyo formato responde en buena medida al tipo de instituciones y actores que conforman la estructura de representación de intereses de cada país. El mismo grado de complejidad asoma a la hora de rastrear las causas que propician o desalientan su viabilidad. Dado que uno de los denominadores comunes de la frustración de la concertación en nuestro país ha sido el débil compromiso y reticencia de los actores, en esta sección intentaremos conjeturar posibles razones de este resultado, repasando tres de los principales argumentos que la literatura especializada ofrece al respecto:

¹⁹ Para un análisis de las negociaciones en las que se enmarcó el “Acta de coincidencias” entre 1996 y 1997, véase Fernández (1997).

²⁰ No obstante, vale aclarar que, durante la negociación de la reforma laboral asociada al “Acta de coincidencias”, el empresariado no se comportó de manera homogénea. Parte de la pequeña y mediana empresa adhirió informalmente al acuerdo entre el Gobierno y la CGT.

²¹ La Ley 25.013 reversionó parcialmente modificaciones establecidas en los años anteriores sobre el derecho individual del trabajo. A saber: redujo el periodo de prueba, otorgó carácter laboral al contrato formativo de aprendizaje y eliminó todas las modalidades de contratación *promovidas*, incluida la que había sido creada con la ley 24.467 de 1995. En materia de Derecho colectivo, establecía –entre otros cambios– que los convenios celebrados con anterioridad a la Ley 23.545 (promulgada el 15/01/1988) y que con posterioridad al 1° de enero de 1988 que no hubieran sido modificados por acuerdos colectivos, cualquiera sea su naturaleza y alcance, caducarían en el plazo de dos años. Dado que la gran mayoría de los Convenios sí habían sido modificados dentro del plazo establecido, la norma prácticamente no tuvo efectos reales.

a. La inestabilidad del sistema político y la debilidad estatal: una de las razones que explicaría la reticencia de los actores sociales se relaciona con la inestabilidad que afectó al sistema político argentino durante gran parte del siglo XX, y junto con ello, la debilidad del aparato estatal para articular intereses, actores y definir políticas públicas, tornándose una arena de disputa entre aquellos (O'Donnell, 1977; Portantiero, 1973).

Según Malamud (2001), desde el año 1955 se afianzó en forma permanente un sistema de representación de intereses en el que el Estado y los principales grupos de interés privilegiaron el uso de canales informales de comunicación con el Estado, que permitía a los segundos intercambiar prendas de negociación sin asumir responsabilidades²². Desde este punto de vista, ninguna de las potenciales partes de una concertación social necesitó ser incluida en un pacto, ya que podía alcanzar sus metas por canales no formales. Ello debido a la imposibilidad de los gobiernos semi-democráticos o de facto de establecer instancias de diálogo más estables y duraderas y, por el contrario, su necesidad de establecer acuerdos de corto plazo para sustentarse en el poder y gestionar la marcha económica. En pocas palabras, el argumento centrado en la debilidad del sistema político plantea lo siguiente: ¿Por qué los actores sociales se involucrarían en pactos que exigen un alto costo político y compromisos cuando ya cuentan con acceso al sistema político para transmitir y avanzar sus intereses?

b. El alto nivel de influencia sindical: otro de los argumentos sugeridos por los estudios especializados en temáticas de concertación se focaliza en la enorme gravitación que adquirió el sindicalismo, especialmente desde el periodo conocido como “peronismo sin Perón” (1955-1973), dada la consolidación de su estrategia de expansión organizativa hacia áreas que exceden su función de representación más específica. Durante ese periodo las organizaciones sindicales no solo participaron directamente de las campañas electorales sino que, también, ampliaron los servicios básicos dirigidos a sus afiliados, tales como los servicios de salud -obras sociales-, el turismo social, la recreación, la enseñanza y capacitación, etc. Tal expansión acotó el potencial compromiso del actor sindical respecto de la participación en una instancia de concertación con el gobierno, por dos motivos. En primer lugar, porque aumentó considerablemente su capacidad de presión sobre la toma de decisiones, sin necesidad de participar para ello de un pacto social²³. En segundo lugar, porque le permitió al sindicalismo participar directamente de la política pública sin tener que asumir las obligaciones de un pacto²⁴. La pregunta que esta línea de pensamiento desliza es: ¿En qué medida el sindicalismo aceptaría legitimar un pacto social a cambio de afectar y formular la política pública, si ya posee capacidad de presión, recursos y espacios institucionales para hacerlo sin costo alguno?

²² La revitalización de diversas instancias de diálogo social con posterioridad a la crisis del 2001, tales como el Consejo del Salario (CSMVM), la Comisión Nacional de Trabajo Agrario (CNTA) o las rondas anuales de negociaciones colectivas, puede ser considerado como un punto de ruptura respecto del preeminencia de las instancias de negociación informal entre Estado y actores sociales por sobre las formales.

²³ Más aún, como señala Torre (1989b), en un contexto en el que la contraparte empresaria no cuenta con la misma capacidad organizativa para la acción colectiva y los gobiernos suelen carecer de la legitimidad suficiente para aplicar mecanismos legales de “disciplinamiento” sobre los gremios.

²⁴ Ejemplos de ello son el control de la Comisión de Legislación del Trabajo en la Cámara de Diputados de la Nación, un verdadero punto de veto para cualquier cambio en la legislación de derecho colectivo e individual del trabajador, o su participación en la seguridad social mediante la Obras Sociales sindicales.

c. Negociación colectiva concentrada en el nivel sectorial: un último argumento, proveniente del terreno de las relaciones laborales, se basa en el hecho de que la negociación colectiva en nuestro país -cuando estuvo vigente- se configuró históricamente en el nivel sectorial (Trajtemberg et. al., 2010). Esto sumó una dificultad adicional al desarrollo de un tipo de diálogo social centralizado entre la confederación de trabajadores, las organizaciones de empleadores y el Estado, con el propósito de discutir y definir políticas públicas a nivel nacional. El peso de la negociación por sector o rama de actividad alentó a los sindicatos a negociar sin delegar esa facultad a una instancia de organización superior, o bien, condicionando la implementación de esos acuerdos. La pregunta que desde esta perspectiva cabe hacerse es: ¿Por qué deberíamos esperar el surgimiento y éxito de los pactos sociales en un país cuyas experiencias institucionalizadas de diálogo social se sustentaron históricamente en la negociación sectorial, antes que el nivel nacional centralizado?

Más allá del peso específico que cada uno de estos factores históricos, políticos e institucionales pudo haber tenido sobre la reticencia de los actores a los pactos sociales, lo cierto es que todos ellos han contribuido a desalentar la celebración de este tipo de esquemas de concertación social, al consolidar en la percepción de los actores políticos y sociales la convicción de que, en nuestro país, con este tipo de diseños no es posible alcanzar respuestas coordinadas a circunstancias de crisis o desajustes macroeconómicos.

Conclusiones

El presente trabajo se propuso como objetivo realizar una contribución a los estudios sobre esquemas de diálogo y concertación socio-económica en la Argentina. Ello a partir de la realización de una descripción pormenorizada y una comparación sistemática de las experiencias de pactos sociales que tuvieron lugar en desde la segunda mitad del siglo pasado. Sus apartados se han ordenado en función de agrupar todas las herramientas teóricas y conocimiento empírico que pudieran ser necesarios para dar una respuesta inicial al siguiente interrogante: ¿Qué factores han dificultado la emergencia y viabilidad de los pactos sociales en nuestro país? Se justifica su propósito en la convicción de que generar un mayor conocimiento acerca de cuáles son los diferentes requisitos que hacen sustentable estas instancias de diálogo, es un paso indispensable para que los analistas políticos puedan ofrecer recomendaciones más realistas sobre sus probabilidades de sustentabilidad a futuro.

El análisis muestra que ninguno de los cuatro (4) pactos sociales que tuvieron lugar en la Argentina alcanzó los resultados esperados y la mitad no fue implementada completamente. Asimismo, se argumenta que sus principales debilidades estuvieron asociadas a la dificultad para alcanzar y conservar el compromiso de los actores sociales y a la selección de esquemas inadecuados. La inestabilidad del sistema político, el sobredimensionamiento de las funciones del sindicalismo y la negociación colectiva concentrada en el nivel sectorial, emergen como algunas las principales causas de largo plazo que pueden dar cuenta de la reticencia de las partes a cumplir con lo pactado. Dejando de lado los factores exógenos, concluimos que existen ciertas condiciones mínimas e indispensables cuya presencia es imprescindible para que cualquier esquema de concertación sea viable. A saber: un diagnóstico común, objetivos concretos y alcanzables, el compromiso de las partes involucradas, la representatividad de los actores sociales y un esquema de concertación adecuado y con capacidad técnica.

Bibliografía

- Ahlquist, John: *Parties, Pacts, and Elections the Determinants of Social Pacts, 1974-2000*, University of Washington and Institute for Research on Labor & Employment, Mimeo, 2008.
- Avdagic, Sabina. M. Rhodes, Martin y Visser, Jesse (2005), "The Emergence and Evolution of Social Pacts. A Provisional Framework for Comparative Analysis", *European Governance Papers*, n° N-05-01, 2005.
- Baccaro, Lucio y Simmoni, Marco: "Policy concertation in Europe: understanding Government Choice", *Comparative political Studies*, v. 41, n° 10, 2008.
- Basualdo, Eduardo: *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno-FLACSO, 2006.
- Bitrán, Rafael: *El Congreso de la Productividad: la reconversión económica durante el segundo gobierno peronista*, Buenos Aires, El bloque, 1994.
- Brennan, James: "El empresariado: la política de cohabitación", en: Torre, J. C. (dir.) *Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires, Colección Nueva Historia Argentina. Editorial Sudamericana, t. 8, 2002.
- Camilloni, Camilo: "La Concertación Social en la Argentina", Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Cuadernos de Investigación n° 21, 1991.
- Caro Figueroa, Armando: Acta de coincidencias entre el gobierno de Menem y la CGT (1997), 2012. Disponible en: <http://armandocarofigueroa.blogspot.com.ar/2012/03/el-acta-de-coincidencias-entre-el.html>
- Doyon, Louise: *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2006.
- Ermida Uriarte, Osear: "Diálogo social: Teoría y Práctica", San José, *Relacento, Revista de Relaciones Laborales*. n° 2, 2002.
- Etchemendy, Sebastián: *El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina (2003-2010). Estado, Sindicatos y Empresarios en Perspectiva Comparada*, Buenos Aires, Oficina OIT para la Argentina, 2011.
- : "La concertación y la negociación colectiva: perspectiva histórica y comparada", *Revista de Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, n° 8, 2010.
- Etchemendy, Sebastián y Palermo, Vicente: "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", *Revista Desarrollo Económico*, v. 148, 1998.
- Fajertag, Giuseppe y Pochet, Philippe: *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, Bruselas, European Trade Union Institute and Observatoire Social Européen, 1997.
- Fernández, Arturo: *Flexibilización laboral y crisis del sindicalismo*, Buenos Aires, Editorial Espacio, 1997.
- FIEL (1997), *El empleo en la Argentina. El rol de las Instituciones Laborales*, Buenos Aires, Fundación FIEL.
- García, Héctor: "Tripartismo e institucionalización del diálogo social en la Argentina y el Mercosur", *Revista Derecho del Trabajo La Ley*, t. 2004-A.
- González Begega, Sergio. y D. Luque Balbona, DAvid (2014), "¿Adiós al corporatismo competitivo en España? Pactos sociales y conflicto en la crisis económica", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, v. 148, 2014.
- Hall, Peter. y Soskice, David (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Reino Unido, University of Oxford Press, 2002.

Hassel, Anke: *Wage Setting, Social Pacts and the Euro. A new role for the State*, Amsterdam University Press, 2003.

James, Daniel: “Racionalización y respuesta de la clase obrera: contexto y limitaciones de la actividad gremial en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, v. 21, n° 83, 1981.

Malamud, Andrés: “Grupos de interés y consolidación de la democracia en Argentina (1983-1991)”, Salamanca, *América Latina Hoy*, n° 28, 2001.

Meardi, Guglielmo: (2011), “Social pacts: a western recipe for Central and Eastern Europe?”, *Warsaw Forum of Economic Sociology*, v. 2, n° 1, 2011, pp. 73-87.

Molteni, Gabriel: “Los Pactos Sociales como garantía para el desarrollo”, *Revista Cultura Económica*, n° 70, 2007.

O'Donnell, Guillermo: “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, *Desarrollo Económico*, v. 16, n° 64, 1977.

OIT: *Diálogo Social institucionalizado en América Latina. Estudio comparado de Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú*, Perú, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007.

—: *Aspectos claves del diálogo social nacional: Un documento de referencia sobre el diálogo social*, Programa INFOCUS sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo, 2004.

Palomino, Héctor: “Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales”, en Suriano, J. (dir.). *Dictadura y Democracia (1976-2001)*. Buenos Aires, Nueva Historia Argentina, Sudamericana, t. 10, 2005.

Pizzuto, Alexandra: “Social Pacts in Europe”, *Bank of Valletta Review*, n° 33, 2006.

Portantiero, Juan Carlos: “Clases dominantes y crisis políticas en la Argentina actual”, *Pasado y Presente*, v. 4, n° 1, 1973.

—: “La concertación que no fue: De la Ley Mucci al Plan Austral”, En Nun, J., *Ensayos sobre la transición democrática argentina*, Buenos Aires, Punto Sur, 1987.

Rhodes, Martin: “The political economy of Social Pacts: ‘competitive corporatism’ and European welfare reform”, en P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Schiavi, Marcos: (2013), “Movimiento sindical y peronismo (1943-1955): hacia una nueva interpretación”, *Trabajos y Comunicaciones*, n° 39, 2013, pp. 114-135.

Schmitter, Philippe: “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Ocampo Alcántara, Rigoberto (comp.), *La teoría neocorporatista. Ensayos de Philippe Schmitter*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1974.

Torre, Juan Carlos: *Los sindicatos en el gobierno 1973/1976*, Buenos Aires, CEAL, 1989.

Trajtemberg, David, Medwid, Bárbara y Senén González, Cecilia: “Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina. Debates teóricos y evidencias empíricas”, en *Serie Trabajo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ocupación y Empleo* n° 9, 2009, 13-34.

Vitto, Cecilia: Plan económico del tercer gobierno peronista. Gestión de Gelbard (1973-1974), *Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía*, v. 43, n. 171, 2012, pp. 111-134.

Resumen

El trabajo describe y compara las experiencias de pactos sociales que tuvieron lugar en la Argentina desde mediados del siglo XX, a la luz del conocimiento teórico sobre este fenómeno en otras regiones y períodos. Se estructura en función de la siguiente pregunta: ¿Qué factores han dificultado

su emergencia y viabilidad en nuestro país? El análisis muestra que ninguno de los cuatro casos observados alcanzó los resultados esperados y la mitad de ellos no fue implementado completamente. Asimismo, el estudio argumenta que las principales dificultades de esos procesos estuvieron asociadas al débil compromiso de los actores involucrados y a la elección de esquemas inadecuados.

Palabras clave

pactos sociales - diálogo social - políticas públicas - gobierno nacional – sindicalismo

Abstract

The article describes and compares social Argentinian's pacts experiences from the mid's XX century. This comparison is based on previous knowledge from other historical and geographical experiences. Why such a social pact seems to be imposible in our conuntry? None of the cases analized fullfied expectations and in any case were they developed completely. The answer is brought by commintments weakness and innapropriate schemes.

Keywords

social pacts - social dialogue - public policy - national government - syndicalism